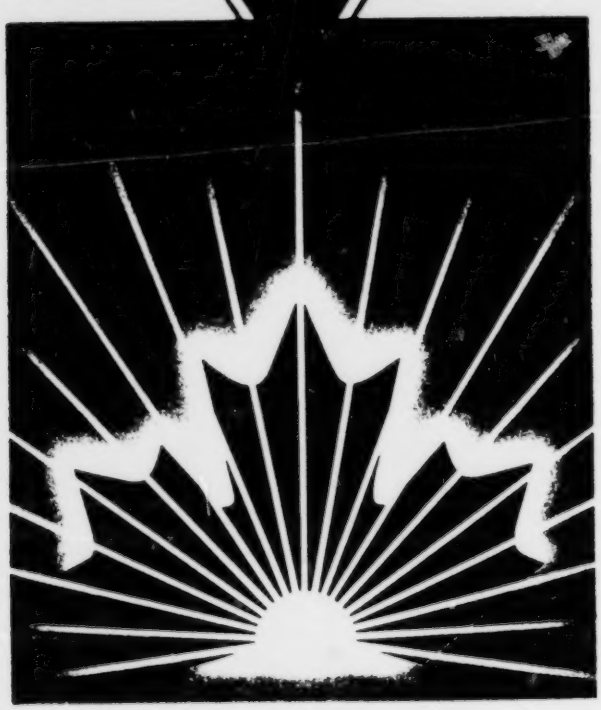
Canada's New Free Trade Agreement

# SOLVING DISPUTES



Canada

## BACKGROUND

A central goal for Canada in negotiating Free Trade with the United States was to get better and more secure access to the American market.

With the historic Free Trade Agreement, we reached this goal. It establishes unique means for settling trade disputes.

## TRADING PARTNERS AND TRADE LAWS

The United States is our largest trading partner. It takes nearly 80 per cent of our exports of goods. This trade generates jobs for more than two million Canadians.

About 70 per cent of our exports now enter the U.S. duty-free as a result of past tariff cuts and the remainder will be eliminated by 1998. But we have faced the danger that the U.S. could cut our access to its market at any time by imposing special duties or quotas.

Like all industrial nations, Canada and the U.S. have trade laws to protect themselves from injury by imports dumped at unfair prices or from goods unfairly subsidized. They can also take emergency action to protect industries which face serious injury from fair competition.

Both countries have acted in the past to penalize unfair trade practices and protect home industries.

The right of Canada or the U.S. to use such laws is not in question. But using them unfairly can strain even the closest trading ties.

The access of Canadian goods to the U.S. market has become less secure in recent years. Protectionist actions under U.S. trade laws against Canadian exports have had an adverse impact on production, jobs and investment in Canada.

Our economic climate has been much less certain and trade disputes have become a major irritant in Canada-U.S. relations.

You may be familiar with some recent "trade remedy" measures taken by the U.S.

Hon. Pat Carney
Minister for International Trade

External Affairs Canada  Affaires extérieures Canada

**Countervailing Duties**

That's when an importing country imposes duties to offset what it considers to be injuriously unfair subsidies by the exporting country.

The Americans were threatening to impose countervailing duties in the 1986 softwood lumber case.

**Antidumping Duties**

The importing country imposes these when it decides that exporters are pricing their goods at less than the "normal" price they charge in their domestic market.

The U.S. recently accused Canadian potash exporters of dumping.

**Safeguards**

The importing country applies additional duties or quotas to fairly traded imports when it decides they cause serious injury to domestic producers.

In 1986, the Americans took safeguard action against Canadian exports of cedar shakes and shingles.

## *THE GROWING DANGER*

U.S. firms have initiated over 40 costly actions against Canadian exports in recent years, affecting nearly $5 billion of Canadian exports. American protectionist laws threaten many more products and jobs.

Canadian negotiators insisted that any new deal had to limit uncertainty and restore the rule of law in commerce between the two countries.

This is achieved in the institutional provisions establishing a Canada-U.S. Trade Commission and ways to deal with disputes over use of trade remedy laws.



## *SETTLING TRADE DISPUTES*

Under the Agreement, new binational ways to settle trade disputes give Canadian exporters more secure access to the U.S. market, enabling them to compete on a sure and equal footing, and ensuring that the many benefits of the Agreement are not undermined in the future.

## *ANTIDUMPING AND COUNTERVAILING DUTIES*

**New Rules**

- The two governments will work towards an agreement on new rules governing countervailing and antidumping duties to come into effect within five to seven years. During the course of the current negotiations, the two sides recognized that developing a new regime was a complex task and would require more time. Failure to agree on new rules over the next few years would allow either party to terminate the Agreement. So there is a real motive to succeed.
- The goal will be to clear away these border barriers by developing an agreed code on subsidy practices and by relying on other means to deal with dumped goods.

**Appeals**

- Until a new regime is established, producers in both countries will continue to have the right to seek special duties on dumped or subsidized imports, but Canadian exporters who have in the past complained that strong political pressures in the United States have led U.S. officials to side with complainants will now be able to have findings reviewed by a special tribunal consisting of representatives from both countries.

- In order to discourage abuse of the current system, any countervailing or antidumping orders granted will be subject to challenge and review by a joint Canada-U.S. panel which will determine whether existing laws were applied correctly and fairly.
- Decisions of a panel will be binding on both governments. Should the panel find that an order erred on the basis of the same standards as would be applied by a domestic court, it can send the issue back to the relevant national authority to correct the error and make a new determination.
- Strict time limits are built into the panel procedures to ensure that an issue is resolved in less than a year.

**Changes to Laws**

- Once the Agreement is enacted into law on January 1, 1989, changes to existing antidumping and countervailing duty legislation will apply to the other country only following consultation and if specifically provided for in the new legislation.
- Either government may ask a bilateral panel to review such changes in light of: the object and purpose of the Agreement; their rights and obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade; and previous panel decisions.
- Should a panel recommend modifications, the governments will consult to agree on such modifications. Failure to reach agreement gives the other party the right to take remedial action or terminate the Agreement.



## *GENERAL DISPUTE SETTLEMENT*

A special Canada-U.S. Trade Commission will be created to supervise the Agreement, resolve disputes, (other than countervail or antidumping cases or financial services) and oversee and further elaborate the Agreement. It will consist of a cabinet-level official or Minister or designee and other officials as necessary from both countries. It will engage in the normal process of notification and consultation.

To ensure that the Agreement as a whole is effectively implemented and enforced, it provides for:

- mandatory notification of any measure; mandatory provision of information to the other country; consultations at the request of either country;

- referral of a dispute to the Trade Commission should consultations fail; and,
- should the Commission fail to arrive at a mutually satisfactory resolution, use of dispute settlement procedures involving:
  - binding compulsory arbitration for disputes about the use of emergency safeguard surcharges or quotas;
  - binding arbitration in all other disputes, if mutually agreed; and
  - panel recommendations to the Commission, which, in turn, is mandated to agree on a resolution of the dispute.

## PANELS

Panels will be made up of five experts. Two will be chosen by Canada, two by the United States. The fifth panelist generally will be chosen by the other four.

## SAFEGUARD CASES

The basis for applying emergency duty surcharges or quotas is narrowed under the Agreement. There are two aspects to these controls.

Until 1998, remedies against damaging import surges resulting from tariff reductions under the Agreement can be applied only if the good from the exporting country is a substantial cause of serious injury, only once for a particular product, only after bilateral consultation and only for three years. After 1998, no such actions can be taken except by mutual consent.

For global safeguard action arising under the GATT, safeguard remedies will not apply to the other country unless imports of its products are substantial and are contributing importantly to serious injury suffered by the domestic industry of the importing country.



In cases where the other country is included in a global action, its exports will be protected against reductions below the trend line of previous bilateral trade, with an allowance for growth.

Safeguard actions are subject to binding arbitration in the case of a dispute.

## BENEFITS

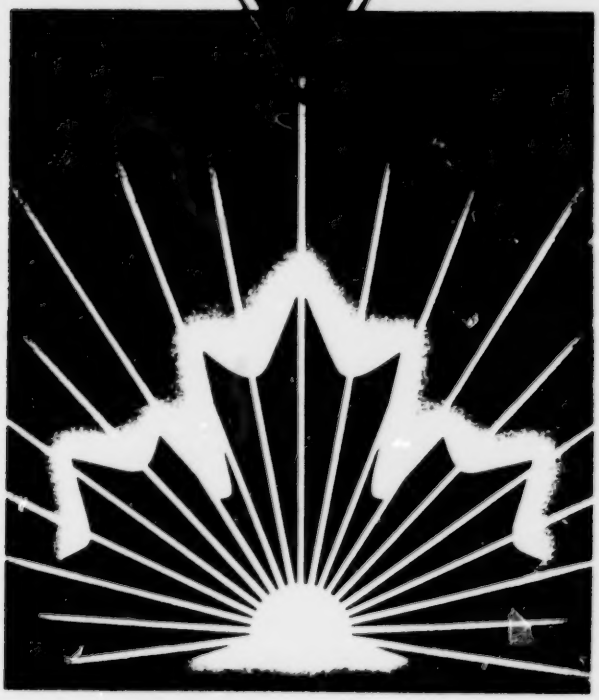
The Agreement's dispute settlement provisions:

- establish a right no other country has in its trading relationship with the U.S. — a binding appeal and review procedure, involving representatives from both countries;
- reduce significantly the scope for the U.S. to use countervail and antidumping laws as instruments of unwarranted protection;
- protect fair-trading Canadians from being sideswiped by sweeping safeguard actions where Canadian products are not an important cause of injury;
- make it difficult for the other side to get around an adverse ruling simply by changing its laws or to introduce new legislation not in accord with the objects of the Agreement;
- establish a mechanism to work towards new rules that will apply to both countries and provide greater certainty and predictability for dealing with questions such as dumping and subsidies;
- allow Canadian exporters to compete in the U.S. market on a more secure, predictable and equitable footing;
- establish a climate of certainty for the investment needed to take full advantage of the new opportunities under the Agreement.

The dispute settlement mechanisms make Canada an equal partner in the resolution of disputes and provide for fair and effective solutions to difficult problems. Canadians will know what the rules are and can be confident that they will have a voice in how they will be applied.

Notre nouvel Accord de libre-échange

# RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS



Canada

## CONTEXTE

Dans sa négociation du libre-échange avec les États-Unis, le Canada visait un objectif primordial : obtenir un accès meilleur et plus sûr au marché américain.

Cet objectif a été atteint. L'accord historique de libre-échange établit un mécanisme inédit pour le règlement des différends commerciaux.

## PARTENAIRES COMMERCIAUX ET LOIS COMMERCIALES

Les États-Unis sont notre principal partenaire commercial. Ils absorbent près de 80% de nos exportations de marchandises. Ce commerce procure des emplois à plus de deux millions de Canadiens.

Environ 70% de nos exportations entrent aux États-Unis en franchise du fait des réductions tarifaires déjà appliquées, et les droits de douane qui subsistent seront éliminés d'ici 1998. Toutefois, nous risquions de voir les États-Unis restreindre à tout moment notre accès à leur marché par l'imposition de droits ou de contingents spéciaux.

Comme tous les pays industriels, le Canada et les États-Unis ont des lois commerciales pour se protéger du préjudice causé par les produits d'importation vendus à prix trop bas ou faisant l'objet de subventions déloyales. Ils peuvent aussi prendre des mesures d'urgence pour protéger des industries sérieusement menacées par une concurrence loyale.

Les deux pays ont par le passé pris des mesures pour pénaliser les pratiques commerciales déloyales et protéger les industries nationales.

Le droit du Canada ou des États-Unis de recourir à de telles lois n'est pas en cause. Mais leur utilisation abusive peut compromettre les liens commerciaux même les plus étroits.

Ces dernières années, l'accès de nos produits au marché américain est devenu moins sûr. Les mesures protectionnistes prises en vertu des lois commerciales américaines contre des exportations canadiennes ont eu un effet négatif sur la production, l'emploi et l'investissement au Canada.

Notre climat économique s'est fait beaucoup plus incertain et les différends commerciaux sont devenus une importante source de frictions dans nos relations avec les États-Unis.

Vous connaissez sans doute certains des "recours commerciaux" pris récemment par les États-Unis.

L'honorable Pat Carney
Ministre du Commerce extérieur

Affaires extérieures Canada
External Affairs Canada

**Droits compensateurs**

Ce sont les droits qu'un pays importateur impose pour compenser ce qu'il considère comme des subventions déloyales préjudiciables accordées par le pays exportateur.

Les Américains menaçaient d'imposer des droits compensateurs dans l'affaire du bois d'oeuvre résineux en 1986.

**Droits antidumping**

Le pays importateur impose de tels droits lorsqu'il juge que le pays exportateur vend ses produits à un prix inférieur au prix "normal" pratiqué sur son marché intérieur.

Les États-Unis ont récemment accusé les exportateurs canadiens de potasse de faire du dumping.

**Sauvegardes**

Le pays importateur applique des droits ou des contingents additionnels à des importations faisant l'objet d'un commerce loyal lorsqu'il juge que celles-ci causent un préjudice sérieux aux producteurs nationaux.

En 1986, les Américains ont pris des mesures de sauvegarde contre nos exportations de bardeaux en cèdre.

## *UN DANGER CROISSANT*

Ces dernières années, les entreprises américaines ont institué plus de quarante actions coûteuses à l'encontre d'exportations canadiennes totalisant près de 5 milliards $. Les lois protectionnistes américaines menacent un bien plus grand nombre de produits et d'emplois.

Les négociateurs canadiens ont exigé que toute nouvelle entente permette de réduire l'incertitude et de rétablir la primauté du droit dans le commerce entre les deux pays.

Il a été tenu compte de cette exigence. Les dispositions institutionnelles de l'Accord prévoient la création d'une Commission mixte du commerce canado-américain et la mise en place d'un mécanisme pour le règlement des différends relatifs à l'utilisation des recours commerciaux.



## *RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS COMMERCIAUX*

Les nouveaux mécanismes binationaux sur lesquels les deux pays se sont entendus pour régler les différends commerciaux donnent aux exportateurs canadiens un accès plus sûr au marché des États-Unis, ce qui permet à nos entreprises de concurrencer sur un pied d'égalité les compagnies américaines. De plus, nous avons ainsi l'assurance que les nombreux avantages inhérents à l'Accord ne seront pas compromis à l'avenir.

## *DROITS ANTIDUMPING ET COMPENSATEURS*

**Nouvelles règles**

- Pour ce qui concerne les droits antidumping et compensateurs, les deux gouvernements vont chercher à s'entendre sur de nouvelles règles qui doivent entrer en vigueur d'ici cinq à sept ans. Durant les négociations, les deux parties ont reconnu que l'élaboration d'un nouveau régime était une tâche complexe qui nécessiterait davantage de temps. S'il n'y a pas entente sur de nouvelles règles au cours des quelques prochaines années, l'un ou l'autre pays pourra dénoncer l'Accord. On a donc tout intérêt à réussir.
- L'objectif consiste à supprimer ces obstacles à la frontière en établissant d'un commun accord un code sur les pratiques de subventionnement et en recourant à d'autres moyens dans le cas des produits qui font l'objet d'un dumping.

**Appels**

- Jusqu'à ce qu'un nouveau régime soit établi, les producteurs des deux pays continueront de pouvoir demander l'imposition de droits spéciaux sur des importations faisant l'objet d'un dumping ou bénéficiant de subventions. Toutefois, les producteurs canadiens, qui, dans le passé, soutenaient que les fortes pressions politiques aux États-Unis incitaient les responsables américains à prendre parti pour les

plaignants, pourront désormais demander à un tribunal spécial composé de représentants des deux pays de revoir les décisions.

- Il faut bien sûr éviter qu'on abuse du système actuel. C'est pourquoi les ordonnances d'imposition de droits compensateurs ou antidumping pourront faire l'objet d'une contestation et d'un examen par un groupe spécial canado-américain, qui déterminera si les lois existantes ont été appliquées correctement et équitablement.
- Les deux gouvernements seront tenus de respecter les conclusions du groupe spécial. Si, en appliquant les mêmes critères qu'un tribunal national, le groupe spécial conclut que l'ordonnance n'est pas justifiée, il pourra renvoyer la question à l'autorité nationale concernée pour qu'elle corrige l'erreur et modifie sa décision.
- Des délais stricts sont fixés aux procédures du groupe spécial afin que toute question soit réglée en moins d'un an.

**Changements aux lois**

- Une fois que l'accord aura force de loi le 1er janvier 1989, les changements apportés par chaque pays à sa législation sur les droits antidumping et compensateurs ne pourront s'appliquer à l'autre qu'après consultations et seulement si la nouvelle législation le prévoit.
- Chaque gouvernement peut demander qu'un groupe spécial bilatéral examine ces changements à la lumière de l'objet et du but de l'Accord, des droits et obligations découlant de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et des décisions antérieures de groupes spéciaux.
- Si le groupe spécial recommande des modifications, les gouvernements se consulteront sur les modifications à apporter. S'ils n'arrivent pas à s'entendre, le pays lésé aura le droit de prendre des mesures correctives ou de mettre fin à l'Accord.

## *MÉCANISME GÉNÉRAL DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS*

Une Commission mixte du commerce canado-américain sera créée pour superviser l'application de l'Accord, régler les différends (sauf ceux portant sur les droits compensateurs ou antidumping et les services financiers) et surveiller le développement de l'Accord. La Commission comprendra, pour chaque partie, un membre du Cabinet ou un ministre ou son délégataire, ainsi que d'autres représentants au besoin. Elle observera le processus normal de notification et de consultations.

Divers moyens sont prévus pour assurer la bonne application et le respect des dispositions de l'Accord:

- notification obligatoire de toute mesure, communication obligatoire d'informations à l'autre pays, tenue de consultations à la demande de l'un ou l'autre pays;

- soumission des différends à la Commission du commerce, si les consultations n'aboutissent pas; et
- recours aux procédures de règlement des différends si la Commission n'arrive pas à une solution mutuellement satisfaisante. Ces procédures comprennent:
  - arbitrage obligatoire pour les différends concernant l'imposition de surtaxes ou de quotas d'urgence;
  - arbitrage obligatoire pour tous les autres différends, si les deux pays sont d'accord; et
  - soumission de recommandations du groupe spécial à la Commission. La Commission, à son tour, a le mandat de parvenir à un règlement du différend.

## GROUPES SPÉCIAUX

Les groupes spéciaux seront composés de cinq experts, dont deux désignés par le Canada et deux, par les États-Unis. Le cinquième expert sera de façon générale choisi par les quatre autres.

## MESURES DE SAUVEGARDE

L'Accord limite les possibilités d'application de surtaxes ou de quotas d'urgence. Il y a deux aspects à ces contrôles.

Pour la période allant jusqu'en 1998, les mesures visant à remédier aux augmentations subites et préjudiciables des importations résultant des réductions tarifaires opérées aux termes de l'Accord pourront être appliquées seulement si le produit de l'autre pays est une cause importante de préjudice grave, et seulement une fois par produit, après consultations bilatérales, et pour trois ans. Après 1998, aucune mesure de sauvegarde ne pourra être appliquée, à moins que les deux parties n'en conviennent autrement.

Les mesures de sauvegarde de portée générale en vertu du GATT ne s'appliqueront pas à l'autre pays à moins que les importations de ses produits soient substantielles et qu'elles contribuent de façon importante au préjudice grave causé à l'industrie du pays importateur.

Lorsque l'autre pays est touché par les mesures de sauvegarde de portée générale, ses exportations ne pourront être réduites à un niveau inférieur à la tendance précédemment enregistrée dans les échanges entre les deux pays, en tenant compte d'une marge de croissance.

Les mesures de sauvegarde sont sujettes à arbitrage obligatoire en cas de différend.



## AVANTAGES

Les dispositions de l'Accord sur le règlement des différends:

- établissent un droit qu'aucun autre pays ne possède dans ses relations commerciales avec les États-Unis — celui de recourir à une procédure d'appel et d'examen à caractère obligatoire, à laquelle participent des représentants des deux pays;
- réduisent considérablement la possibilité pour les États-Unis de se servir des lois sur les droits antidumping et compensateurs pour s'assurer une protection injustifiée;
- protègent les exportateurs loyaux canadiens des effets dévastateurs de mesures de sauvegarde de portée générale lorsque les produits canadiens ne sont pas une cause importante de préjudice;
- font qu'il est difficile pour l'autre partie de contourner une décision qui lui est défavorable en modifiant simplement ses lois ou en adoptant une nouvelle loi qui ne correspond pas aux objectifs de l'Accord;
- établissent un mécanisme permettant l'élaboration de nouvelles règles qui s'appliqueront aux deux pays et donneront une plus grande certitude et une plus grande prévisibilité pour s'attaquer aux questions de dumping et de subventionnement;
- permettent aux exportateurs canadiens de livrer concurrence sur le marché américain de manière plus sûre, plus prévisible et plus équitable;
- établissent un climat de certitude qui attirera l'investissement dont nous avons besoin pour tirer pleinement parti des nouvelles possibilités offertes par l'Accord.

Les mécanismes prévus par l'Accord font du Canada un partenaire égal pour ce qui est du règlement des différends et garantissent que des solutions justes et efficaces seront apportées à des problèmes difficiles. Les Canadiens connaîtront désormais les règles du jeu et seront assurés d'avoir voix au chapitre quant à leur mode d'application.